

УДК 349.442

DOI: 10.17223/22253513/40/5

О.Н. Коршунова, С.И. Коряченцова

**ОТДЕЛЬНЫЕ АСПЕКТЫ ОРГАНИЗАЦИИ
ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ
ЗАКОНОВ О НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ В СФЕРЕ
ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ**

Рассматриваются вопросы оценки прокурором законности документов территориального планирования и размещения объектов для несовершеннолетних. Обоснована необходимость учета нарушений, допускаемых органами власти при реализации функций по разработке документов территориального планирования. Сформулирован вывод, что в условиях расширения застройки территорий органы прокуратуры должны реализовывать возможности превентивного надзора и принимать меры реагирования для устранения нарушений.

Ключевые слова: прокурор; прокурорский надзор; защита прав несовершеннолетних; градостроительная деятельность.

Одним из приоритетных направлений прокурорского надзора за исполнением законов о защите прав несовершеннолетних в сфере социально-экономического развития является работа, направленная на повышение качества их жизни. Создание в городе системы образовательных учреждений и объектов социальной инфраструктуры, обеспечивающих доступное, качественное и непрерывное образование, а также высокое качество жизни и экологическую безопасность, выступает в качестве первостепенной задачи органов государственной власти и местного самоуправления.

Несмотря на очевидность необходимости уделять указанным вопросам особое внимание, прежде всего в силу того, что сами несовершеннолетние не могут самостоятельно осуществлять защиту своих прав, не все органы государственной власти и местного самоуправления принимают необходимые меры к обеспечению принятия и реализации соответствующих решений. В то же время непринятие либо несвоевременное принятие таких решений приводит к существенным нарушениям прав несовершеннолетних. При этом следует подчеркнуть, что неисполнение законов о несовершеннолетних в сфере градостроительной деятельности влечет за собой несоблюдение их прав в сфере образования, обеспечения надлежащего уровня жизни и т.д. Указанные соображения существенно повышают роль надзора за исполнением законов в данной сфере, осуществляемого органами прокуратуры.

Отметим, что надзор за исполнением законов о несовершеннолетних и молодежи в целом является комплексным направлением надзора, который объединяет в качестве поднаправлений надзор за исполнением федераль-

ного законодательства, соблюдение прав и свобод человека и гражданина, надзор за исполнением процессуального законодательства и др. Целесообразность такого подхода обусловлена необходимостью в едином комплексе решать важные вопросы обеспечения прав и свобод несовершеннолетних.

Для правильных организации и осуществления надзора за исполнением законов о несовершеннолетних в сфере градостроительства необходимо прежде всего определить предмет надзора, а именно круг норм, исполнение которых должен анализировать и оценивать прокурор.

Объективная необходимость разработки комплекса программ перспективного планирования размещения образовательных учреждений и объектов социальной инфраструктуры в настоящее время продиктована задачами по обеспечению перехода к устойчивому развитию населенных пунктов.

Для осуществления прорывного научно-технологического и социально-экономического развития Российской Федерации, увеличения численности населения страны, повышения уровня жизни граждан, создания комфортных условий для их проживания, условий и возможностей для самореализации и раскрытия таланта каждого человека Правительству Российской Федерации до 2024 г. поручено решить задачу создания условий для раннего развития детей в возрасте до трех лет, а также кардинального повышения комфортности городской среды, повышения индекса качества городской среды на 30%, сокращения в соответствии с этим индексом количества городов с неблагоприятной средой в два раза.

В целях совершенствования государственной политики в сфере защиты детства, учитывая результаты, достигнутые в ходе реализации Национальной стратегии действий в интересах детей, 2018–2027 гг. в Российской Федерации объявлены «Десятилетием детства».

Важнейшим направлением в решении вопроса доступности социальной среды для несовершеннолетних в современных условиях в связи с нарастанием объемов морального и физического износа устаревших объектов и растущей потребности в объектах социальной инфраструктуры для несовершеннолетних является не только строительство новых объектов, но и реконструкция уже имеющихся строений. Реконструкция кварталов призвана повысить комфорт проживания, преобразовать внешний вид населенных пунктов в целом. Одновременно с этим при реконструкции улучшаются эксплуатационные характеристики указанных объектов.

Актуальность реконструкции городских кварталов обусловлена социальными и градостроительными факторами. Социальные факторы связаны с низким качеством и потенциальной аварийностью социальных объектов, высокими эксплуатационными затратами на их содержание, накопленным неосуществленным ремонтом. В свою очередь, к градостроительным факторам относится неэффективное использование земельных участков.

Таким образом, при осуществлении надзора следует исходить из того, что в едином комплексе прокуроры должны оценивать исполнение законов, регулирующих все правоотношения в сфере градостроительства. При этом подчеркнем, что, развивая сложившиеся в науке традиции и решая

сформулированные проблемы, под градостроительством предлагается понимать область архитектуры и строительства, комплексно решающую функционально-практические (экономические, демографические, строительные-технические, санитарно-гигиенические) и эстетические (архитектурно-художественные) задачи [1]. Не претендуя на определение исчерпывающего по содержанию понятия, отметим, что применительно к задаче формулирования предмета надзора под сферой градостроительства следует понимать комплекс правоотношений, возникающих в связи с территориальным планированием, градостроительным зонированием, планировкой территории, архитектурно-строительным проектированием, строительством, реконструкцией и капитальным ремонтом.

Особого внимания со стороны органов прокуратуры требуют также вопросы исполнения законов при предоставлении органами местного самоуправления в орган регистрации прав документов для внесения сведений в Единый государственный реестр недвижимости в случае принятия ими решений об утверждении правил землепользования и застройки либо о внесении изменений в правила землепользования и застройки, а также вопросы установления или изменения границ земельных участков, на которых расположены или планируются к размещению объекты инфраструктуры для несовершеннолетних.

Представляется, что указанные вопросы актуальны, поскольку эффективным способом избежать градостроительных, земельных, социально-экономических и экологических проблем является надлежащее территориальное планирование и зонирование территории населенных пунктов, безопасное размещение указанных объектов.

Надзор за исполнением законов о несовершеннолетних в сфере градостроительной деятельности в городских и сельских населенных пунктах необходимо осуществлять по нескольким направлениям, приоритетность и содержание которых в конкретном населенном пункте зависит от состояния окружающей среды, социально-экономической ситуации, а также уровня эколого-правовой культуры соответствующих должностных лиц.

Очевидно, что предметом надзора в данном направлении выступают соблюдение соответствующих норм Конституции РФ, исполнение Градостроительного кодекса РФ и других законов органами власти и местного самоуправления, их должностными лицами, а также законность принимаемых ими решений. При этом подчеркнем, что исполнение указанных норм оценивается прокурором не просто применительно к градостроительной деятельности, но именно к той ее составляющей, которая обеспечивает соблюдение прав несовершеннолетних.

В контексте обсуждаемых проблем прокуроры проверяют соблюдение таких норм Конституции РФ, как ст. 7 Конституции РФ, закрепляющая положение о том, что политика Российской Федерации как социального государства направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека, государственную поддержку семьи, материнства, отцовства и детства, ст. 19, в соответствии с которой госу-

дарство гарантирует равенство прав и свобод человека и гражданина, за-прещаются любые формы ограничения прав граждан по признакам соци-альной, расовой, национальной, языковой или религиозной принадлежно-сти, ст. 36, закрепляющая свободу владения, пользования и распоряжения землей собственниками, если это не наносит ущерба окружающей среде и не нарушает прав и законных интересов иных лиц, ст. 40, в соответствии с которой органы государственной власти и местного самоуправления должны поощрять жилищное строительство, создавать условия для реали-зации права на жилище, ст. 42, закрепляющая право на благоприятную окружающую среду, и ст. 43, закрепляющая право на образование, а также некоторые другие.

Ряд проблем, возникающих при осуществлении надзора в рассматрива-емом направлении, обусловлен несовершенством законодательства. Так, в Градостроительном кодексе РФ существенное внимание уделено проце-дурам принятия градостроительных документов, однако практически от-сутствуют экологические требования, предъявляемые к содержанию тако-го рода документов, и экологические требования, предъявляемые на ста-дии размещения и проектирования хозяйственных и иных объектов [2]. Кроме того, следует иметь в виду, что указанные процедуры регулируются без акцента на соблюдение прав несовершеннолетних и молодежи, следо-вательно, такой акцент должен быть сделан прокурорами самостоятельно при определении предмета надзора в целом, а также предметов конкрет-ных проверок исполнения законодательства.

Принимая во внимание, что вопросы защиты прав и свобод человека и гражданина (а следовательно, и несовершеннолетних), вопросы владения, пользования и распоряжения землей, разграничения государственной соб-ственности, охраны окружающей среды и обеспечения экологической без-опасности, общие вопросы воспитания, образования, координация вопро-сов здравоохранения, защита семьи, материнства, отцовства и детства, а также жилищное, земельное, водное и лесное законодательство отнесены к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации (ст. 72 Конституции РФ), предмет надзора в рассматриваемом направлении должен включать также соответствующие законы субъектов Российской Федерации.

Кроме того, с учетом полномочий, предоставленных в рассматриваемой сфере правоотношений органам местного самоуправления, в предмет надзора следует включать нормативные правовые акты, принимаемые ука-занными органами в сфере градостроительства в целях обеспечения со-блюдения прав несовершеннолетних.

Таким образом, прокурорский надзор за исполнением законов в указан-ной сфере должен рассматриваться как система действий, направленных на обеспечение соблюдения прав несовершеннолетних при осуществлении градостроительной деятельности применительно ко всем ее составным частям в целях обеспечения верховенства закона, единства и укрепления законности, защиты прав и свобод несовершеннолетних, а также охраняе-

мых законом интересов общества и государства. Указанная система включает и проведение проверок исполнения законов, и оценку полученной информации с точки зрения выявления допущенных нарушений, и определение наиболее целесообразных мер реагирования применительно к каждому из выявленных нарушений.

Представляется, что при осуществлении надзора прокурору следует помнить, что соблюдение прав и законных интересов несовершеннолетних может быть обеспечено непосредственно при строительстве и реконструкции зданий и сооружений, предназначенных для организаций системы образования, а также опосредованно – путем оптимизации размещения объектов жилищного строительства, транспортных и инженерных коммуникаций, формирования и улучшения облика населенных пунктов, улучшения состояния городской среды. При несомненной значимости осуществления деятельности во втором из приведенных выше направлений следует признать, что в рамках надзора за исполнением законов о несовершеннолетних и молодежи следует обращать внимание прежде всего на первую составляющую.

Применительно к развитию уже застроенных территорий следует иметь в виду, что основой для реализации такого развития являются документы территориального планирования, градостроительного зонирования и документация по планировке территории.

Вместе с тем имеется ряд причин, которые существенно затрудняют развитие территорий. Так, несмотря на то что регионы приняли правовые акты о порядке проведения аукционов на право заключения договоров о развитии застроенных территорий, адресных муниципальных программ по развитию территорий и о комплексном освоении территорий, указанных мер явно недостаточно.

Деятельность органов местного самоуправления по принятию решений о внесении изменений в документы территориального планирования, градостроительного зонирования и документация по планировке территории должны находиться под пристальным вниманием органов прокуратуры, поскольку в непосредственной зависимости от качества и обоснованности документации по планировке территории находятся не только внешний вид населенных пунктов, качество жизни граждан, но и доступность социальной среды для несовершеннолетних в современных условиях.

Комплексный подход к освоению территорий, учитывающий особенности застройки, возможности интенсивного использования земель в существующих границах населенного пункта, а также присоединение новых свободных земель должен быть направлен на повышение безопасности и комфортности проживания, создание нового облика населенных пунктов.

Действия и решения органов власти и местного самоуправления должны создавать благоприятные условия для привлечения инвестиций в сферу деятельности по развитию социально-экономического потенциала населения, роста налоговых поступлений в бюджеты всех уровней государства.

В таких условиях органы прокуратуры должны эффективно осуществлять надзор за исполнением законов органами местного самоуправления не только при принятии решений о развитии застроенных территорий, но и при реализации решений по планированию, строительству, модернизации объектов для детей.

При этом оценка полноты исполнения требований градостроительного законодательства при планировании развития территорий городских и сельских поселений должна производиться органами прокуратуры с учетом взаимосвязи размещения зон общественных центров, жилой застройки, улично-дорожной сети, озелененных территорий общего пользования, а также с учетом планировочной структуры населенного пункта в целом в зависимости от его величины и природных особенностей территории.

При осуществлении надзора необходимо учитывать, что территории, предназначенные для организации жилой среды, отвечающей современным социальным, гигиеническим и градостроительным требованиям, формируются в виде следующих объектов градостроительного нормирования:

- участков жилой, смешанной жилой застройки в составе общественных зон, жилых групп и микрорайонов;
- групп жилой, смешанной жилой застройки в составе общественных зон, микрорайонов или автономно расположенных в соседстве с комплексами и зонами иного функционального назначения;
- микрорайонов в составе жилых районов или автономно расположенных в соседстве с комплексами и зонами иного функционального назначения;
- жилых районов.

Обеспечение необходимого уровня эффективности надзора за исполнением законов в градостроительной деятельности возможно только при надлежащем состоянии информационно-аналитического обеспечения, прогнозирования, планирования, работы с кадрами и координации деятельности структурных подразделений органов прокуратуры, которые имеют важное значение для формирования необходимых условий успешности надзорной деятельности [3].

Организация информационно-аналитической работы органов прокуратуры и каждого работника в отдельности имеет свои отличительные черты. Работники прокуратуры могут использовать различные приемы и способы сбора и анализа информации, что обусловлено особенностями восприятия и оценки информации, которые специфичны для каждого человека, поскольку определяются его индивидуальными возможностями и способностями. Результативность надзорных мероприятий во многом зависит от того, насколько полно и правильно определен перечень источников информации, от аналитических способностей работника, его умения выделять главные и первоочередные задачи при организации деятельности.

Прокурору следует иметь в виду, что информационно-аналитическая работа представляет собой постоянный процесс сбора, учета, накопления, обмена информацией (информационное обеспечение) и ее мыслительно-

логической обработки: уяснения, обобщения, оценки, построения выводов и предложений (аналитическое обеспечение). Такая работа проводится с целью повышения эффективности деятельности органов прокуратуры, в том числе путем более качественной работы с интересующей прокурора информацией [4. С. 8].

Основными способами информационно-аналитического обеспечения прокурора достоверными данными о состоянии преступности были и остаются поиск сопоставимых показателей из разных источников, их сверка, а также анализ. Помимо традиционно используемых источников информации в виде статистических данных, поступающих из государственных и иных органов, материалов уголовных, гражданских и административных дел, правовых актов государственных органов и органов местного самоуправления, материалов ведомственных и вневедомственных проверок, сообщений средств массовой информации, жалоб и обращений юридических и физических лиц, в последние годы сотрудники правоохранительных органов стали больше внимания обращать на мнение населения, отношение общества к состоянию правопорядка и преступности в конкретном регионе и учитывать его в своей работе [5].

Деятельность государственных органов, органов местного самоуправления, физических и юридических лиц в области градостроительного развития территорий и поселений с учетом интересов граждан, общественных и государственных интересов, а также национальных, историко-культурных, экологических, природных и других особенностей конкретных территорий должна быть направлена на создание благоприятных условий для проживания населения, ограничение вредного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую природную среду и ее рациональное использование в интересах настоящего и будущих поколений.

Посредством градостроительной деятельности реализуется большинство муниципальных целевых программ и инвестиционных проектов, формируются планировка и застройка территории, оптимизируется в соответствии с зонированием территории размещение объектов жилищного строительства, городского хозяйства и социальной сферы, транспортных и инженерных коммуникаций, формируется архитектурный облик населенных пунктов, улучшается состояние городской среды.

Поэтому своевременность, полнота и достоверность формирования и пополнения информационно-аналитической базы в органах прокуратуры являются залогом успешного осуществления надзора за исполнением законов в данном направлении, призванного обеспечивать комплексное социально-экономическое развитие соответствующей территории.

Следует подчеркнуть, что целью органов прокуратуры в части информационного обеспечения надзора за исполнением законов в сфере градостроительной деятельности является прежде всего организация своевременного предоставления органами государственной власти, органами местного самоуправления информации, которая бы отвечала требованиям полноты и достоверности, поскольку без этого невозможно обеспечить

надлежащий уровень обеспечения и защиты прав несовершеннолетних и иных участников градостроительной деятельности.

Для оперативного получения сведений органами прокуратуры представляется необходимым создание системы информационного обеспечения о состоянии, использовании и условиях использования территории, об организации территориального планирования и регулирования развития территории, результатах мониторинга реализации градостроительных решений, соблюдении градостроительных ограничений и регламентов.

При этом необходимо своевременное поступление информации не только об осуществляемой, но и о планируемой градостроительной деятельности, поскольку источником ее финансирования выступают централизованные (федеральные) ресурсы, местный (городской) бюджет и частные инвестиции, а выработка решения обычно является длительным процессом, пока не будет найден компромисс между целями градостроительной политики и фактическими операционными возможностями. Таким образом, использование указанных сведений в надзорной деятельности позволит мерами прокурорского реагирования создавать необходимые условия эффективного осуществления градостроительной деятельности еще на этапе решения вопросов, связанных с ее финансированием.

Следует согласиться с мнением В.Г. Бессарабова о том, что один из основных путей, по которому должно проводиться реформирование информационного обеспечения органов отечественной прокуратуры, заключается в оптимизации потоков данных и придании этому процессу максимальной оперативности и согласованности, которые предполагают поэтапное внедрение новых информационных технологий [6. С. 300].

Одной из значимых составляющих организации прокурорского надзора в сфере градостроительства должен быть, как представляется, также мониторинг средств массовой информации с целью выявления сообщений о нарушениях прав граждан в сфере градостроительной деятельности, особенно массовых нарушений прав несовершеннолетних граждан. Поскольку подобные нарушения обычно привлекают внимание журналистов (особенно на местном и региональном уровнях), такие источники целесообразно использовать для получения информации, которая может быть одним из оснований принятия соответствующих мер прокурорского реагирования.

Организация надзора в указанной сфере, учитывая незначительную численность штата городских и районных прокуратур, высокий уровень нагрузки на сотрудников, большое число принимаемых органами местного самоуправления правовых актов в сфере земельных и градостроительных правоотношений, также требует совершенствования. Одним из возможных вариантов решения указанной проблемы видится применение современных инструментов выявления незаконных правовых актов с использованием специальных программных продуктов или иных методов. Например, наличие системы коммуникации позволяет успешно решать задачу правового мониторинга для органов прокуратуры всех уровней [7].

Представляется, что прокурорский надзор за исполнением законов при проектировании и строительстве объектов для несовершеннолетних в качестве составных включает надзор за исполнением не только собственно градостроительного законодательства, но и земельного, экологического законодательства, а также законодательства в сфере социального обеспечения. Если необходимость надзора за исполнением земельного законодательства в контексте рассматриваемых вопросов не вызывает необходимости дополнительной аргументации, то в отношении надзора за исполнением экологического законодательства хотелось бы подчеркнуть следующее. Прокурорам следует исходить из того, что соблюдение экологических требований при проектировании объектов для несовершеннолетних – очень важная составляющая градостроительной деятельности в любом регионе страны. Кроме того, необходимо помнить, что дети должны получать физическое, интеллектуальное, нравственное, трудовое и эстетическое воспитание в соответствии с их возрастными и индивидуальными особенностями, а также необходимые для их возраста знания и умения. Следовательно, исполнение требований экологического законодательства, а также законодательства в сфере социального обеспечения также должны постоянно находиться в поле зрения надзирающего прокурора.

При осуществлении надзора необходимо помнить, что количество объектов, проектируемых и уже построенных на той или иной территории, должно быть определено с учетом демографических данных региона, в том числе данных о прогнозируемом среднем размере семьи, планируемых объемах жилищного строительства, доле фонда, строящегося за счет средств населения.

Задачи органов прокуратуры при осуществлении надзора за исполнением градостроительного законодательства на всех этапах планирования и строительства социальных объектов для несовершеннолетних определяются задачами градостроительства, к которым относятся: обоснование высотности застройки территории, определение очередности освоения городских территорий, целевое использование земельных участков, а также природные свойства участка – рельеф, грунтовые и почвенные условия и др.; местоположение участка в структуре населенного пункта; наличие транспортной инфраструктуры, инженерных коммуникаций и других объектов строительства.

Как уже отмечалось, в настоящее время прокурорский надзор в сфере градостроительной деятельности отнесен к числу приоритетных направлений прокурорской деятельности, что диктует необходимость постоянного совершенствования практики выявления, пресечения и предупреждения нарушений в указанной сфере. Одной из важных его составляющих является проверка законности расходования бюджетных денежных средств, выделяемых на строительство и реконструкцию крупных общественно значимых объектов, в частности объектов образования и социальной инфраструктуры для несовершеннолетних.

В целях повышения эффективности организации и осуществления надзорной деятельности в данном направлении органами прокуратуры ис-

пользуются современные достижения в теории прокурорской деятельности. Принципиальной представляется при этом необходимость такого подхода, который бы обеспечивал использование в едином комплексе научно обоснованных методических рекомендаций по ряду взаимосвязанных направлений надзорной деятельности, призванных обеспечить необходимый уровень эффективности не только собственно надзора за исполнением градостроительного законодательства, но и надзора за исполнением законов о земле, экологии, государственной и муниципальной собственности и т.д. [8].

Представляется, что назрела необходимость разработки комплекса научно обоснованных рекомендаций, призванных обеспечить необходимый уровень эффективности осуществления надзора в данном направлении, а также планирования и проведения прокурорских проверок. Результаты обобщения материалов также свидетельствуют о необходимости систематизации различных предложений по совершенствованию прокурорского надзора в сфере градостроительства и принятия специального приказа Генерального прокурора Российской Федерации «О совершенствовании организации прокурорского надзора за исполнением законов в сфере градостроительства». Принятие такого нормативного правового акта способствовало бы улучшению организации прокурорского надзора в данной сфере и повышению его эффективности [9], в том числе и в части соблюдения прав несовершеннолетних при осуществлении градостроительной деятельности.

При этом необходимо учитывать, что методика и тактика планирования и проведения надзорных мероприятий должны охватить стадии планирования и непосредственного выполнения строительных работ, под которыми понимается целый комплекс производственных процессов, направленных на изменение параметров объекта капитального строительства, его частей (высоты, количества этажей, площади, объема), в том числе надстройку, перестройку, расширение, а также замену и (или) восстановление его несущих строительных конструкций, за исключением замены отдельных элементов таких конструкций на аналогичные или иные улучшающие показатели таких конструкций элементы и (или) восстановления указанных элементов. К этим работам следует относить также производственные операции, осуществляемые вне строительной площадки, связанные с ремонтом и прокладкой линий связи, электросетей, коммуникаций теплоснабжения, газоснабжения, водоснабжения, канализации и других инженерных сетей. Поскольку все эти этапы требуют использования значительных бюджетных средств, прокурорские проверки должны быть комплексными и охватывать все стадии выполнения работ.

На окончательной стадии строительства или реконструкции объекта осуществляются подготовка и утверждение официальных документов, изучению и анализу которых прокурор должен уделять пристальное внимание. Чаще всего таким документом является акт сдачи-приемки в эксплуатацию реконструированных строительных объектов, акт сдачи-приемки

выполнения различного рода строительных работ и др. Важными являются также истребование, изучение и оценка соответствующих финансовых документов.

При проверке конкретного объекта важно уделить внимание тому, насколько соблюдены требования закона о наличии изоляции в здании (для исключения инфекционных заболеваний), обеспечении условий для двигательной активности детей, создании комфортного воздушно-теплого режима, который необходим в связи с относительно высоким обменом веществ у несовершеннолетних при одновременном несовершенстве процессов терморегуляции, обеспечении естественного освещения и инсоляции, которые необходимы для детей, поскольку формирование зрительных анализаторов у них не завершено. Немаловажным является и создание условий для организации рационального питания несовершеннолетних, возможность которого должна быть обеспечена еще на этапе проектирования и застройки соответствующих территорий.

При необходимости в ходе надзорных мероприятий могут быть использованы специальные экспертные знания, поскольку невозможно осуществлять системный и действенный прокурорский надзор в сфере градостроительства без знания основ и понимания сущности градостроительной деятельности. Вместе с тем, несомненно, комплексная оценка территории должна проводиться непосредственно органами власти и местного самоуправления.

По результатам прокурорской проверки в соответствующих материалах должны быть отражены установленные место, время, иные обстоятельства каждого из выявленных нарушений, а также условия, которые им способствовали.

Результаты анализа материалов прокурорской практики свидетельствуют о неоднократном выявлении фактов создания и использования различных коррупционных и мошеннических схем, в реализации которых принимают участие в том числе и должностные лица органов государственной власти и местного самоуправления. Путем оформления подложных документов, внесения ложных записей в первичные учетные документы при приеме выполненных работ указанные схемы позволяют необоснованно списывать в особо крупных размерах бюджетные средства, выделяемые для планирования и строительства социальных объектов для несовершеннолетних. Мошенничество, совершенное в ходе выполнения строительных работ по реконструкции зданий и сооружений, следует рассматривать как один из видов хищения государственной или иной собственности [10].

При этом в случае выявления признаков преступления необходимым представляется своевременное направление соответствующих материалов органам предварительного расследования для организации и осуществления сбора необходимых доказательств и принятия соответствующего процессуального решения уже в рамках уголовного судопроизводства.

Важным условием формирования необходимых знаний, умений и навыков своевременного выявления, пресечения и профилактики преступлений

в сфере градостроительной деятельности являются повышение уровня профессиональной подготовленности работников прокуратуры, формирование у них качеств, необходимых для эффективного осуществления надзорной деятельности. Представляется, что для создания адекватного модельного представления об особенностях законодательной регламентации и осуществления градостроительной деятельности необходимо не только применение современных информационных технологий, но и достаточные знания в различных отраслях права (земельное, градостроительное, экологическое, гражданское и специальное строительно-техническое законодательство).

Известно, что прокуратура в соответствии с п. 1 ст. 1 Федерального закона от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» представляет собой федеральный орган власти, осуществляющий от имени Российской Федерации надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов, действующих на территории России, в целях обеспечения верховенства закона, единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства. При осуществлении надзора за исполнением градостроительного законодательства внимания органов прокуратуры требуют прежде всего нарушения норм права и создание условий угрозы жизни и здоровью граждан, которые также могут возникнуть в силу нарушений градостроительных и иных норм и правил при осуществлении градостроительной деятельности.

Вместе с тем прокуратура, обладая надзорными полномочиями за исполнением законов, обязана в инициативной форме защищать публичные интересы.

Применительно к прокурорскому надзору в рассматриваемой сфере публичный интерес может состоять в том, чтобы при планировании, строительстве и реконструкции объектов инфраструктуры для несовершеннолетних не допускались нарушения градостроительных и иных норм и правил, не нарушались права и законные интересы детей, не создавалась угроза их жизни и здоровью, не искажался архитектурный облик построек в населенных пунктах и др. Однако прокурор не может ограничиваться только публичными интересами в той или иной сфере.

Таким образом прокурор должен принимать соответствующие меры прокурорского реагирования как в интересах конкретного ребенка, так и в интересах неопределенного круга лиц. Так, прокурор может обратиться в суд с иском к частному лицу о выполнении содержащихся в нормах публичного права предписаний, например с иском о выполнении требований пожарной безопасности, норм законодательства об охране окружающей среды, правил благоустройства, градостроительных норм при возведении объекта недвижимого имущества.

Результаты анализа материалов практики прокурорского надзора за исполнением законодательства о градостроительной деятельности свидетельствуют о необходимости сбора доказательств и их надлежащей фиксации

на стадии проверки не только для реализации полномочий по обращению в судебные органы, но и для понуждения ответственных лиц к выполнению административно-правовых предписаний, содержащихся в нормах права.

Рассмотренные вопросы не исчерпывают всего многообразия проблем, связанных с исполнением градостроительного законодательства, однако, акцентируя внимание на решении задач, стоящих перед органами прокуратуры, следует признать, что возможности надзора за исполнением законов в сфере градостроительной деятельности позволяют мерами прокурорского реагирования своевременно предупреждать, выявлять и пресекать нарушения прав детей при осуществлении градостроительной деятельности. При этом следует исходить из того, что органы государственной власти и местного самоуправления не должны занимать пассивную позицию по вопросам формирования и исполнения градостроительного законодательства. Следовательно, важная задача органов прокуратуры состоит и в том, чтобы добиваться эффективной реализации полномочий ответственных органов и лиц.

Литература

1. Шепелев В.В. Несовершенство понятия «Градостроительная деятельность», закрепленного в Градостроительном кодексе Российской Федерации // Вестник Пермского университета. 2009. Вып. 1 (3). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/nesovershenstvo-ponyatiya-gradostroitel'naya-deyatelnost-zakreplennogo-v-gradostroitel'nom-kodekse-rossiyskoy-federatsii>
2. Васильчук Ю.В. Экологические требования при размещении хозяйственных и иных объектов на территории земель поселений. Тверь : Тверской гос. ун-т, 2006. 127 с.
3. Бут Н.Д. Теоретические, правовые и организационные основы прокурорского надзора за исполнением законов о свободе экономической деятельности в Российской Федерации : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук, 2011. 63 с.
4. Организация работы прокуратур городов, районов и приравненных к ним прокуратур : сб. материалов семинаров по обмену опытом / под общ. ред. Э.Б. Хатова ; Акад. Ген. прокуратуры РФ. М., 2012. Вып. 6. 93 с.
5. Хатов Э.Б. Совершенствование информационно-аналитического обеспечения органов прокуратуры // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. 2015. Т. 47, № 3. С. 58–64.
6. Бессарабов В.Г. Прокуратура в системе государственного контроля Российской Федерации : дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2001. 483 с.
7. О правотворческой деятельности органов прокуратуры и улучшении взаимодействия с законодательными (представительными) и исполнительными органами государственной власти и органами местного самоуправления (вместе с «Положением об организации правотворческой деятельности в органах прокуратуры Российской Федерации») : приказ Генпрокуратуры России от 17.09.2007 № 144. URL: <https://legalacts.ru/doc/prikaz-genprokuratury-rf-ot-17092007-n-144/>
8. Маслова С.В. Прокурорский надзор за исполнением законодательства, регулирующего управление и распоряжение федеральной собственностью : автореферат дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.11. М., 2012. 28 с.
9. Коряченко С.И. Информационное обеспечение прокурорского надзора за исполнением законов и градостроительстве // Бюллетень инновационных технологий. 2017. Т. 1, № 3 (3). С. 9–14.

10. Бутырин А.Ю., Данилкин И.А. Использование специальных строительно-технических знаний в расследовании мошенничества при реконструкции зданий и сооружений // Правовые вопросы недвижимости. 2017. № 1. С. 3–6.

Korshunova Olga N., Korachentsova Svetlana I., Saint-Petersburg Law Institute (Branch), University of the Prosecutor's office of the Russian Federation (Saint-Petersburg, Russian Federation)

SOME ASPECTS OF THE ORGANIZATION OF PROSECUTOR'S SUPERVISION OVER EXECUTION OF LAWS ON MINORS IN THE FIELD OF URBAN DEVELOPMENT

Keywords: Prosecutor, Prosecutor supervision, protection of minors, urban planning.

DOI: 10.17223/22253513/40/5

The article deals with topical issues of assessing the legality of the Prosecutor's office documents of territorial planning, planning and placement of facilities for minors, taking into account the practice of land and urban planning legislation. As, undoubtedly, in the existing rates of design and construction works the measure of responsibility for observance not only the town-planning legislation, but its compliance to requirements of ecological standards also increases. The necessity of more thorough implementation of Prosecutor's supervision over the quality of planning, construction and reconstruction of infrastructure facilities for minors, as well as compliance with the requirements defined by the state in the field of urban planning, up to bringing the perpetrators to the statutory responsibility. The authors also considered the issues of information and analytical activities of the Prosecutor's office, assessment of the legality of urban planning activities of local governments. The authors used the methods of analysis of documents and official materials, the establishment of features in the field of land use, urban planning, taking into account the legislation of territorial planning documents and special technical standards. The conclusion about the need for interaction of the Prosecutor's office with the public and the scientific community, as well as the possibility of their involvement in interdepartmental meetings, working groups, and other assistance to the Prosecutor's office. As a result of the study, the need for prosecutors to take into account the shortcomings allowed by local authorities in the implementation of their functions for the development of territorial planning documents is justified, recommendations are proposed to prosecutors, which can be used in assessing the legality of territorial planning documents. The recommendations that can be applied in assessing the legality of the implementation of urban legislation and the implementation of prosecutorial supervision in this area. On the basis of the rules of law, a General approach to the use of special expertise and the production of expertise is presented.

References

1. Shepelev, V.V. (2009) Imperfection of the town-planning activity concept as it is fixed in the town-planning code of the Russian Federation. *Vestnik Permskogo universiteta – Perm University Herald*. 1(3). [Online] Available from: <https://cyberleninka.ru/article/n/nesovershenstvo-ponyatiya-gradostroitel'naya-deyatelnost-zakreplennogo-v-gradostroitel'nom-kodekse-rossiyskoy-federatsii> (In Russian).

2. Vasilchuk, Yu.V. (2006) *Ekologicheskie trebovaniya pri razmeshchenii khozyaystvennykh i inykh ob"ektov na territorii zemel' poseleniy* [Environmental requirements for the placement of economic and other facilities on the territory of settlement lands]. Tver: Tver State University.

3. But, N.D. (2011) *Teoreticheskie, pravovye i organizatsionnye osnovy prokurorskogo nadzora za ispolneniem zakonov o svobode ekonomicheskoy deyatelnosti v Rossiyskoy Federatsii* [Theoretical, legal and organizational foundations of prosecutorial supervision over

the implementation of laws on freedom of economic activity in the Russian Federation]. Abstract of Law Dr. Diss.

4. Khatov, E.B. (ed.) (2012) *Organizatsiya raboty prokuratur gorodov, rayonov i priravnennykh k nim prokuratur* [Organization of work of prosecutors' offices of cities, districts and equivalent prosecutors' offices]. Vol. 6. Moscow: Prosecutor General's Office of Russia.

5. Khatov, E.B. (2015) Improving information and analytical support of prosecutors. *Vestnik Akademii General'noy prokuratury Rossiyskoy Federatsii*. 47(3). pp. 58–64. (In Russian).

6. Bessarabov, V.G. (2001) *Prokuratura v sisteme gosudarstvennogo kontrolya Rossiyskoy Federatsii* [Prosecutor's office in the system of state control of the Russian Federation]. Law Dr. Diss. Moscow.

7. The Prosecutor General's Office of Russia. (2007) *On the lawmaking activities of the Prosecutor's Office and improving interaction with legislative (representative) and executive bodies of state power and local self-government bodies (together with the "Regulations on the organization of law-making activities in the Prosecutor's Office of the Russian Federation")*: Order No. 144 of the Prosecutor General's Office of Russia dated September 17, 2007). [Online] Available from: <https://legalacts.ru/doc/prikaz-genprokuratury-rf-ot-17092007-n-144/> (In Russian).

8. Maslova, S.V. (2012) *Prokurorskiy nadzor za ispolneniem zakonodatel'stva, reguliruyushchego upravlenie i rasporyazhenie federal'noy sobstvennost'yu* [Prosecutor's supervision over the implementation of legislation governing the management and disposal of federal property]. Abstract of Law Cand. Diss. Moscow.

9. Koryachentsova, S.I. (2017) Information support of prosecutor's supervision over execution of laws on urban planning. *Byulleten' innovatsionnykh tekhnologiy – The Bulletin of Innovative Technologies*. 1(3). pp. 9–14. (In Russian).

10. Butyrin, A.Yu. & Danilkin, I.A. (2017) Application of Special Construction and Technical Knowledge at Investigation of Fraud at Reconstruction of Buildings and Facilities. *Pravovye voprosy nedvizhimosti – Legal Issues of Real Estate*. 1. pp. 3–6. (In Russian).